

**IL RESPONSABILE UNICO DEL PROCEDIMENTO  
NEL CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI.**

(Diana Argenio – Avvocato del Foro di Bologna)

**SOMMARIO.**

§ 1. Il richiamo all'istituto generale del responsabile del procedimento previsto nella L. 241/1990 e l'estensione della disciplina del RUP agli appalti di servizi e forniture; § 2. Ruolo e funzioni del RUP nella normativa in materia di procedimento amministrativo; cfr. artt. 4 e 5 della L. 241/1990; § 3. Il RUP nella normativa sui contratti pubblici; § 3.1. *segue* La designazione del RUP: atto formale di nomina individuale ed effetti della mancata comunicazione; § 3.2. *segue* Requisiti professionali e tecnici e non delegabilità delle competenze; § 3.3. *segue* I soggetti ausiliari: i compiti di supporto tecnico alle attività del RUP; § 4. Le funzioni del RUP; inquadramento normativo generale; § 5. Profili di responsabilità del RUP ed il nuovo obbligo di rendiconto

**1. (Il richiamo all'istituto generale del responsabile del procedimento previsto nella L. 241/1990 e l'estensione della disciplina del RUP agli appalti di servizi e forniture).**

Il Codice dei contratti pubblici tiene conto dell'istituto generale del responsabile del procedimento così come previsto nella L. 241/1990, tanto da farne espresso richiamo all'interno dell'art. 10.

Premesso che per amministrazioni aggiudicatrici s'intendono solo *“le amministrazioni dello Stato; gli enti pubblici territoriali; gli altri enti pubblici non economici; gli organismi di diritto pubblico; le associazioni, unioni, consorzi, comunque denominati, costituiti da detti soggetti”* (cfr. art. 3, cod. contr.), l'art. 10 comma 1° stabilisce appunto che *“Per ogni singolo intervento da realizzarsi mediante un contratto pubblico, le amministrazioni aggiudicatrici nominano, ai sensi della legge 7 agosto 1990, n. 241, un responsabile del procedimento, unico per le fasi della progettazione, dell'affidamento, dell'esecuzione”*.

Parimenti, l'art. 10 comma 9° chiarisce che anche *“Le stazioni appaltanti che non sono pubbliche amministrazioni e enti pubblici, in conformità ai principi della legge 7 agosto 1990 n. 241, individuano, secondo i propri ordinamenti, uno o più soggetti cui affidare i compiti propri del responsabile del procedimento, limitatamente al rispetto delle norme del presente codice alla cui osservanza sono tenuti”*.

Dal tenore delle norme testè riportate, si evince come il legislatore abbia voluto rendere pienamente operativa la figura del responsabile unico già previsto dalla L. 241/1990 anche nell'ambito della contrattualistica pubblica: laddove si tratti di amministrazioni in senso stretto, la nomina del RUP risponde ai dettami dell'organizzazione tipica della P.A. e, quindi, costituisce un vero e proprio obbligo (comma 1°); laddove invece i soggetti committenti abbiano natura privatistica e conseguentemente una struttura a carattere imprenditoriale (si pensi alle società per azioni miste, ai privati che ricevono finanziamenti pubblici, agli enti che operano nei cd. “settori speciali” di gas, acqua, energia, ecc.), non potendosi certo imporre il modello organizzativo di una pubblica amministrazione, viene comunque pretesa da parte della stazione appaltante l'individuazione, nel

proprio organico, di soggetti cui affidare i compiti del RUP, così da soddisfare comunque i principi di efficienza e trasparenza dell'azione amministrativa previsti dalla L. 241/90 (comma 9°).

In particolare, la previsione contenuta nell'art. 10, comma 9° – evidenziando peraltro una significativa differenza rispetto alla disciplina contenuta nella Legge Merloni<sup>1</sup> – sembra recepire le indicazioni fornite dall'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici (ora chiamata "Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, forniture e servizi – AVCP") con la determinazione n. 10 del 23 febbraio 2001.

Con tale provvedimento, l'AVCP ha appunto rilevato che i soggetti privati qualificabili come amministrazioni aggiudicatrici ai sensi del codice dei contratti pubblici – seppur non tenuti alla nomina del RUP – devono comunque ottemperare a quanto previsto dall'art. 7, comma 6° DPR 554/99 (vigente fino alla sopravvenienza dell'ancora emanando regolamento attuativo) e, quindi, garantire lo svolgimento dei compiti attribuiti al responsabile del procedimento da norme alla cui osservanza sono in ogni caso tenuti.

La circostanza che si sia voluto garantire l'assolvimento dei compiti del RUP sempre e comunque (a prescindere, quindi, dalla tipologia del soggetto committente) trova fondamento, prim'ancora che nella citata determinazione dell'AVCP, negli stessi principi generali del Codice.

Più specificamente, il D.lgs. 163/2006 enuncia, tra i principi ispiratori in materia di contratti pubblici, proprio il "*rispetto delle disposizioni sul procedimento amministrativo di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 24 e successive modificazioni ed integrazioni*" (art. 2, comma 3°).

Tutto ciò chiarito, va però detto che la disciplina del RUP contenuta nell'art. 10 D.lgs. 163/2006, a parte qualche profilo innovativo, riflette un mero adeguamento a quanto già sancito dalla precedente disciplina in materia di lavori pubblici.

Per quanto riguarda il settore dei lavori, l'art. 7 della Legge Quadro n. 109/1994 – tanto nella sua formulazione originaria quanto nel testo novellato prima dalla Merloni *bis* (L. 216/1995) e poi dalla Merloni *ter* (L. 415/1998) – ha da sempre riconosciuto alla figura del responsabile del procedimento introdotta dalla L. 241/90 una portata generale su tutta l'attività amministrativa, intendendone quindi confermare l'applicabilità anche nel più specifico settore *de quo*.

Del resto va ricordato che, prim'ancora dell'avvento della Legge Merloni, già emergeva – all'interno della direttiva lavori e relativo decreto di recepimento (D.L. 406/1991) e della direttiva sulle forniture e relativo D.L. 358/1992 – l'esistenza di un "soggetto" della stazione appaltante che interloquiva con le imprese, che dava conto della scelta tra taluni sistemi di gara e dell'eventuale esclusione dalla gara e che motivava ogni atto comunque connesso al corretto espletamento della

---

<sup>1</sup> In particolare, a seguito del rimaneggiamento operato dalla Merloni *bis* (L. 216/1995) e confermato dalla Merloni *ter* (L. 415/1998), l'art. 7 della L. 109/1994 stabiliva l'obbligo di nominare il responsabile soltanto per "*i soggetti di cui all'articolo 2, comma 2, lettera a)*" e, segnatamente, per "*le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, agli enti pubblici, compresi quelli economici, agli enti ed alle amministrazioni locali, alle loro associazioni e consorzi nonché agli altri organismi di diritto pubblico*".

procedura ad evidenza pubblica: come giustamente segnalato dalla dottrina del tempo, *“Questo soggetto, trasferito nell’ordinamento italiano, non poteva e non può che essere il responsabile del procedimento ex L. 241/1990, al di là di espliciti richiami”*<sup>2</sup>.

Per quanto attiene invece a servizi e forniture, già l’art. 6, comma 12° L. 537/1993 stabiliva che le amministrazioni dello Stato dovessero individuare, sulla base di specifiche competenze ed esperienze professionali, dirigenti responsabili delle acquisizioni di beni e servizi.

L’art. 10 Codice De Lise quindi non ha fatto altro che confermare la normativizzazione di una figura già implicitamente riconosciuta nell’ordinamento in via generale ed ampiamente sancita in materia di lavori pubblici, comportando – ed è questa la novità – il recepimento e l’estensione della relativa disciplina anche al settore dei servizi e delle forniture<sup>3</sup>.

Rispetto a quest’ultimo profilo va tuttavia fatta una precisazione.

Fermo restante quanto previsto dall’art. 253, comma 3°, cpv. 1 D.lgs. 163/2006<sup>4</sup>, il successivo art. 256, comma 1° ha provveduto ad abrogare, per i servizi e forniture, l’art. 6 della L. 537/1993 e, per i lavori pubblici, una serie di disposizioni del Regolamento sui lavori pubblici emanato in attuazione della Legge Merloni (d.P.R. 554/1999).

Con riferimento alla disciplina del RUP, vi è poi la specifica norma di salvaguardia posta dall’art. 253, 6° D.lgs. 163/2006, secondo cui *“In relazione all’articolo 10, fino all’entrata in vigore del regolamento, restano ferme le norme vigenti in tema di soggetti responsabili per le fasi di progettazione, affidamento, esecuzione dei contratti pubblici”*.

Anche in virtù della norma ultima citata, quindi, del d.P.R. 554/99 restano ancora vigenti gli artt. 7 e 8, relativi – per l’appunto – a ruolo, funzioni e compiti del *“responsabile del procedimento per la realizzazione di lavori pubblici”*.

Poiché tuttavia il d.P.R. 554/99 riguarda solo il settore dei lavori pubblici, la semplice circostanza che il Codice De Lise abbia voluto estendere l’istituto del RUP ai settori di servizi e forniture non comporta l’automatica estensione ad essi anche del “vecchio” regolamento attuativo della Merloni.

Occorre quindi fare una distinzione:

- Per il settore dei lavori pubblici, si fa riferimento alle disposizioni contenute negli artt. 7 e 8 del d.P.R. 554/1999;
- Per il settore dei servizi e delle forniture, valgono le regole generali già previste nella L. 241/1990;

---

<sup>2</sup> cfr. G. MARCHIANÒ, “Il responsabile del procedimento quale figura di portata generale” in Carullo – Caringella, “La legge quadro in materia di lavori pubblici”, Padova, 1994, pag. 179.

<sup>3</sup> Cfr. M. DI LULLO, “Il responsabile delle procedure di affidamento e di esecuzione dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (art. 10)” in AAVV, “Commento al codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture” (a cura di M. SANINO), Torino, 2006, pagg. 93-101.

<sup>4</sup> Cfr. *“Per i lavori pubblici, fino all’entrata in vigore del regolamento di cui all’articolo 5, continuano ad applicarsi il decreto del Presidente della Repubblica 21 dicembre 1999, n. 554 ...”* (art. 253, comma 3°, cpv. 1).

- Per i servizi e forniture che fanno parte delle spese in economia, si applica, in punto di nomina del responsabile del servizio, la regola dettata dall'art. 4 d.P.R. 384/2001.

Come ovvio, si tratta di una distinzione *rebus sic stantibus*, operante, cioè, solo fino all'emanazione del futuro regolamento di attuazione ed esecuzione del Codice De Lise<sup>5</sup>.

Attualmente è già disponibile uno schema dell'emanando regolamento così come esso risulta approvato dal Consiglio dei ministri in data 21 dicembre 2007 (d'ora innanzi, citato nel presente articolo come "futuro regolamento")<sup>6</sup>.

Si tratta tuttavia di un testo tutt'altro che definitivo: in attesa dell'adeguamento ai pareri del Ministero dell'Ambiente e del Ministero delle Infrastrutture, il Consiglio di Stato dovrà esprimersi sul testo eventualmente modificato e, dopodiché, dovranno trascorrere 180 giorni dalla pubblicazione sulla GURI per l'effettiva entrata in vigore.

Si prevede, pertanto, che l'emanazione del regolamento generale non potrà realizzarsi prima della primavera del 2010.

Fatto sta, comunque, che lo schema di regolamento estende la propria disciplina a tutta la materia dei contratti pubblici, ivi inclusi quelli afferenti a servizi e forniture<sup>7</sup>, superando così quella distinzione provvisoria in punto di disciplina di cui sopra è stata data menzione.

Infatti, se da una parte è vero che il recepimento delle norme sul RUP già dettate dal d.P.R. 554/99 è avvenuto tutto all'interno degli artt. 9 e 10 della sola parte II ("Contratti pubblici relativi a *lavori* nei settori ordinari"), dall'altra è innegabile che anche nella parte IV ("Contratti pubblici relativi a *forniture* e altri *servizi* nei settori ordinari") sono dettate disposizioni (in particolare, gli artt. 284 e 285) che, riprendendo sostanzialmente i principi sul RUP già pronunciati in materia di lavori, risultano garantire un'uniformità di disciplina sino ad ora sconosciuta.

## **2. (Ruolo e funzioni del RUP nella normativa in materia di procedimento amministrativo).**

La sostanziale coincidenza tra il RUP in materia di procedure ad evidenza pubblica ed il soggetto individuato dalla L. 241/1990 (cui peraltro il Codice De Lise fa espresso rinvio) rende imprescindibile una breve disamina della normativa in materia di procedimento amministrativo.

<sup>5</sup> L'art. 5, comma 5°, lett. c) del Codice, infatti, demanda espressamente al futuro regolamento di attuazione ed esecuzione il compito di dettare disposizioni "quanto a competenze del responsabile del procedimento e sanzioni previste a suo carico".

L'art. 10, comma 4° rinvia al regolamento l'individuazione di "eventuali altri compiti del responsabile del procedimento, coordinando con essi i compiti del direttore dell'esecuzione del contratto e del direttore dei lavori, nonché dei coordinatori in materia di salute e di sicurezza durante la progettazione e durante l'esecuzione, previsti dal decreto legislativo 14 agosto 1996, n. 494 e dalle altre norme vigenti". L'art. 10, comma 6°, infine, stabilisce che "il regolamento determina i requisiti di professionalità richiesti al responsabile del procedimento; per i lavori determina l'importo massimo e la tipologia, per i quali il responsabile del procedimento può coincidere con il progettista. Le ipotesi di coincidenza tra responsabile del procedimento e direttore dell'esecuzione del contratto sono stabilite dal regolamento, in conformità all'art. 119".

<sup>6</sup> A tal riguardo, si segnala che nel sito "Appalti In Linea" è presente il regolamento del codice appalti nella versione consultabile via internet: [http://www.appaltiinlinea.it/normativa\\_appalti/Schema DPR 13 07 2007 articoli.htm](http://www.appaltiinlinea.it/normativa_appalti/Schema DPR 13 07 2007 articoli.htm).

<sup>7</sup> cfr. art. 1, comma 1°, che testualmente preannuncia: "Il presente regolamento detta la disciplina esecutiva ed attuativa relativa alla materia dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163".

L'art. 4 della legge n. 241/1990 impone a tutte le pubbliche amministrazioni di “*determinare per ciascun tipo di procedimento relativo ad atti di loro competenza l'unità organizzativa responsabile dell'istruttoria e di ogni altro adempimento procedimentale, nonché dell'adozione del provvedimento finale*” (comma 1°).

La norma si focalizza su tre distinti segmenti dell'attività procedimentale (l'istruttoria; gli adempimenti procedimentali e, in particolare, la trattazione; l'adozione del provvedimento conclusivo) e stabilisce in capo alle P.A. un dovere generalizzato che, ove non attuato, giustifica l'attivazione degli organi dotati di poteri di vigilanza e controllo sull'ente inadempiente e, dunque, l'adozione di interventi sostitutivi od anche repressivi.

L'art. 5 della legge n. 241/1990 – così come novellato dalla L. 15/2005 ed implicitamente confermato dalla più recente L. 69/2009 (che nulla ha innovato sul punto) – dispone poi che “*Il dirigente di ciascuna unità organizzativa provvede ad assegnare a sé o ad altro dipendente addetto all'unità la responsabilità dell'istruttoria e di ogni altro adempimento inerente il singolo procedimento nonché, eventualmente, dell'adozione del provvedimento finale*” (comma 1°).

Va sin da subito precisato che il riferimento normativo alla figura del dirigente non comporta in automatico che l'unità organizzativa di riferimento debba essere necessariamente strutturata a livello almeno dirigenziale.

Il termine “dirigente” va infatti inteso in senso atecnico e meramente funzionale.

Se è vero che il RUP è anche individuabile nel dirigente quale vertice dell'unità organizzativa, non è parimenti sempre vera l'equazione “RUP = dirigente”, ben potendo quest'ultimo assegnare la responsabilità dell'intero *iter* formativo dell'atto anche ad altri soggetti appartenenti alla medesima unità organizzativa (il comma 1° parla, appunto, di “*altro dipendente*”).

A ciò si aggiunga poi quanto disposto dal comma 2° dello stesso art. 5: stabilendo che “*Fino a quando non sia effettuata l'assegnazione di cui al comma primo, è considerato responsabile del procedimento il funzionario preposto all'unità organizzativa (competente)*”, la norma mostra chiaramente di voler autorizzare l'attribuzione della responsabilità del singolo procedimento amministrativo anche a soggetti non dirigenti.

Pertanto, ad eccezione dei casi in cui rivesta altresì funzione dirigenziale, il RUP non possiede – in quanto tale – una posizione sovraordinata rispetto agli altri impiegati coinvolti nel procedimento né tanto meno gli sono riconosciuti autonomi poteri di spesa<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Questa circostanza trova giustificazione nel fatto che la stessa L. 241/1990 si è inserita nell'ambito di un più generalizzato riassetto dell'organizzazione amministrativa e si è dovuta confrontare anche con la riforma del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici attivata dal D.Lgs. 29/1993 ed ora contenuta nel T.U. n. 165/2001. In siffatto contesto, il tradizionale modello di subordinazione gerarchica intercorrente tra Ministro e dirigente è stato sostituito da un nuovo modello di determinazione delle competenze (definito dalla Corte costituzionale “*di coordinamento funzionale e di collaborazione tra i due livelli*”) ed i tradizionali poteri di ordine e di avocazione sono stati sostituiti dai poteri di direzione e coordinamento. Tale mutamento ha quindi dato una connotazione ben precisa alla funzione dei dirigenti, cui “*spetta l'adozione degli atti e provvedimenti amministrativi, compresi tutti gli atti che impegnano*

Tuttavia, a prescindere da qualsivoglia qualifica dirigenziale, il RUP è e resta comunque responsabile ai sensi dell'art. 28 Cost. e della L. 86/1990 (in tema di rifiuto ed omissione di atti d'ufficio): per il solo fatto di essere chiamato a rispondere delle conseguenze derivanti dagli atti compiuti o dall'inosservanza delle regole dettate per il corretto svolgimento dell'attività, il RUP ha quindi il diritto di sollecitare le altre persone ad adottare comportamenti dovuti<sup>9</sup> ed ha interesse a denunciare agli organi politici ed ai dirigenti amministrativi coloro che, con la loro negligenza e le loro omissioni, concorrono a provocare la sua responsabilità.

### **3. (Il RUP nella normativa sui contratti pubblici).**

#### **3.1. (La designazione del RUP: atto formale di nomina individuale ed effetti della mancata comunicazione).**

In conformità a quanto sancito dall'art. 5 della L. 241/1990, nel settore dei contratti pubblici vige la regola secondo cui il provvedimento di nomina del RUP rientra nella competenza del dirigente dell'unità organizzativa responsabile della procedura.

In difetto di tale provvedimento, il ruolo viene assunto dal dirigente medesimo, se specificamente previsto dalle disposizioni interne della singola amministrazioni,<sup>10</sup> ovvero dal funzionario preposto all'unità organizzativa competente, secondo i più generici dettami dell'art. 5, comma 2° L. 241/1990, comunque applicabili<sup>11</sup>.

Come ricordato dall'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici (ora, AVCP – Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici), infatti, *“l'attività svolta dal responsabile del procedimento, in sé considerata, non ha carattere di funzione dirigenziale”*<sup>12</sup> e, quindi, come già riferito nel più

---

*l'amministrazione verso l'esterno, nonché la gestione finanziaria, tecnica e amministrativa mediante autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo”* (art. 4, comma 2° D.lgs. 165/2001).

<sup>9</sup> Vista la specificità dei compiti del responsabile unico del procedimento nell'ambito della contrattualistica pubblica, si è preferito non esaminare, perché non di stretto interesse con la materia qui trattata, l'art. 6 della L. 241/1990 (compiti del responsabile del procedimento). Ciò nonostante merita menzione il “potere di sollecito” riconosciuto, nella fase istruttoria, al RUP, laddove l'art. 6, comma 1° lett. b) menziona il compito di *“accerta(re) di ufficio i fatti, disponendo il compimento degli atti all'uopo necessari, e adotta(re) ogni misura per l'adeguato e sollecito svolgimento dell'istruttoria. In particolare, può chiedere il rilascio di dichiarazioni e la rettifica di dichiarazioni o istanze erronee o incomplete e può esperire accertamenti tecnici ed ispezioni ed ordinare esibizioni documentali”*.

<sup>10</sup> Cfr. AVCP, determinazione 27 luglio 2006, n. 59 (GE/383-06), precisa che *“Nulla è previsto in relazione all'impossibilità che il dirigente dell'unità organizzativa o il responsabile dell'ufficio tecnico espletino contemporaneamente le funzioni di Responsabile del Procedimento, dal momento che ciò che legittima la titolarità della funzione di RUP è il possesso dei requisiti tecnico-professionali che la legge all'uopo prescrive. L'ordinamento non sembra, pertanto, escludere il conferimento del ruolo di RUP al dirigente dell'unità organizzativa o al responsabile dell'ufficio tecnico, qualora ciò sia giustificato dalla titolarità in capo a costoro delle capacità tecnico-professionali prescritte dalla legge”*.

<sup>11</sup> Cfr. Tar Lazio, Roma, sez. I, sent. 3 ottobre 2006, n. 9876 ritiene che *“La mancata nomina del responsabile del procedimento (nella specie, per l'avanzamento degli ufficiali delle Forze armate) non determina l'illegittimità o invalidità degli atti, ma produce effetti ai fini dell'imputazione delle responsabilità, con la conseguenza che, ai sensi degli artt. 4 e 5 L. n. 241 del 1990, deve considerarsi responsabile il funzionario preposto all'unità organizzativa competente”*. Parimenti, Tar Lazio, Roma, sez. II, sent. 1 luglio 2005 n. 5414 ha affermato che *“Ai sensi dell'art. 5 L. n. 241 del 1990, il dirigente di ciascuna unità organizzativa provvede ad assegnare a sé oppure ad un dipendente addetto all'unità stessa la responsabilità dell'istruttoria relativa al singolo procedimento, nonché, eventualmente, dell'adozione del provvedimento finale, mentre, fino a quando non sia effettuata tale assegnazione, il dirigente medesimo è considerato responsabile del procedimento. Pertanto la mancata nomina del responsabile del procedimento non determina un vuoto procedimentale o l'illegittimità del provvedimento conclusivo”*.

<sup>12</sup> Cfr. AVCP, determinazione 12 luglio 2001, n. 264 (AG1299).

generale ambito della L. 241/1990, il RUP non possiede, in quanto tale e se persona fisica diversa dal dirigente, autonomi poteri di spesa.

Nel più specifico ambito delle procedure di gara per l'aggiudicazione degli appalti negli enti locali, comunque, trova diretta applicazione – in quanto disposizione specifica di settore – l'art. 107, comma 3° D.Lgs. 267/2000 (tuel), che attribuisce direttamente al dirigente *“tutti i compiti di attuazione degli obiettivi e dei programmi ..., tra i quali in particolare, secondo le modalità stabilite dallo statuto o dai regolamenti dell'ente: a) la presidenza delle commissioni di gara e di concorso; b) la responsabilità delle procedure d'appalto e di concorso; c) la stipulazione dei contratti...”*<sup>13</sup>.

Con riguardo alle concrete modalità di designazione del RUP, la prima questione che si pone è se sia necessario o meno un atto formale di nomina individuale.

A tal riguardo, l'AVCP, con determinazione 23 febbraio 2001 n. 10, ha chiarito che l'atto di nomina deve costituire un provvedimento *ad hoc*, avente data certa, di competenza dell'organo amministrativo individuato in base al regolamento dell'ente (dirigente del settore lavori pubblici, direttore generale, segretario generale, ecc.)<sup>14</sup>.

Altra questione attiene, invece, al momento entro cui tale atto di nomina debba intervenire.

Come già accennato, *“per ogni singolo intervento da realizzarsi mediante un contratto pubblico”* (quindi tanto nell'ambito dei lavori pubblici, quanto nel settore di servizi e forniture), l'art. 10, comma 1° D.Lgs. 163/2006 impone alle amministrazioni pubbliche in senso stretto l'obbligo di nominare un responsabile del procedimento che sia *“unico”* per le tre fasi di progettazione, affidamento ed esecuzione.

Più precisamente ma con esclusivo riferimento agli appalti di lavori, l'art. 7, comma 1° d.P.R. 554/1999 prevede che il RUP sia *“nominato dalle amministrazioni aggiudicatrici nell'ambito del proprio organico, prima della fase di predisposizione del progetto preliminare da inserire nell'elenco annuale (di programmazione dei lavori pubblici)”*, e questo, perché – spiega il successivo art. 7, comma 3° - il responsabile deve poter tempestivamente formulare proposte al dirigente cui è affidato il programma triennale e fornire allo stesso dati ed informazioni.

Di tenore pressoché identico lo schema di regolamento generale, che prevede che la nomina avvenga – per i contratti relativi a lavori pubblici – *“prima della predisposizione dello studio di fattibilità o del progetto preliminare da inserire nell'elenco annuale di cui all'art. 128, comma 1 del codice”* ovvero, per il solo caso dei lavori di importo inferiore a 100.000 euro, *“contestualmente*

---

<sup>13</sup> Sulla diretta applicabilità dell'art. 107 tuel, cfr. Cons. Stato, sez. V, sent. 20 marzo 2006, n. 1444 che recita: *“Nell'attuale assetto ordinamentale può validamente sussistere, negli enti locali, la coincidenza di ruoli da parte del dirigente (anche in considerazione del fatto che l'attività di approvazione definitiva degli atti di gara non può essere qualificata alla stregua dell'attività di controllo) e che la disposizione specifica di settore di cui all'art. 107, comma 3° lettere a) e b) del D.lgs. 267/2000 prevale sulla norma generale di cui all'art. 21 L. 109/1994 (attuale art. 84 cod. contr.)”*.

<sup>14</sup> Cfr. E. PINTO – D. ANGELUCCI, *“Manuale teorico pratico del responsabile del procedimento”*, Roma, 2009, pag. 21.

*alla decisione di realizzare i lavori*” (cfr. art. 9, comma 1° del futuro regolamento) e – per i contratti relativi a forniture e servizi – *“contestualmente alla decisione di realizzare l’intervento ovvero eventualmente ...nella fase di predisposizione dell’atto di programmazione di cui all’art. 283, ove presente (Programmazione dell’attività contrattuale per l’acquisizione di beni e servizi)”*.

Ebbene, la necessità di rispettare il termine già a suo tempo previsto nell’art. 7, comma 1° d.P.R. 554/1999 è stata confermata anche da numerosi interventi dell’AVCP, che ha appunto spiegato che *“l’obbligo ...di nominare il RUP, ai sensi della legge n. 241/1990 e s.m., “per le fasi della progettazione, dell’affidamento e dell’esecuzione” (sussiste) quindi già in una fase precedente all’affidamento dell’incarico di progettazione”*<sup>15</sup>.

Per quanto riguarda poi il contenuto dell’atto di nomina, l’art. 10, comma 1° D.Lgs. 163/2006 ricollega la figura del RUP al *“singolo intervento da realizzarsi”*.

Tale collegamento dev’essere, ovviamente, effettivo ed attuale, giacché sarebbe *“in contrasto con tale norma la nomina di un responsabile del procedimento in relazione a future realizzazioni di opere pubbliche non meglio specificate”*<sup>16</sup>.

Un’attenuazione a quest’affermazione è stata comunque posta da una recente giurisprudenza di merito, che ha ravvisato come lecito e possibile il conferimento dell’incarico di RUP anche *“in via generale”*, cioè con riferimento a tutti i procedimenti inerenti le materie di competenza di un dato ufficio<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> La citata affermazione è contenuta in AVCP, determinazione 21 gennaio 2004, n. 11 (R 738-03), dove più compiutamente è sancito che *“La nomina del Responsabile Unico del Procedimento (RUP) solo in fase successiva all’affidamento dell’incarico di progettazione è da ritenersi tardiva ed in contrasto con quanto previsto dall’art. 7, comma 1, della legge 11 febbraio 1994, n. 109 e s.m., che fa obbligo alle amministrazioni aggiudicatrici di nominare il RUP, ai sensi della legge n. 241/1990 e s.m., “per le fasi della progettazione, dell’affidamento e dell’esecuzione”, e, quindi, già in una fase precedente all’affidamento dell’incarico di progettazione”*. Di poco successiva, AVCP, determinazione 17 febbraio 2005, n. 31, che chiarisce: *“La disciplina regolamentare, art. 7, comma 1, del D.P.R. 21 dicembre 1999, n. 554 e s.m. stabilisce che il Responsabile Unico del Procedimento (RUP) venga nominato “per ogni singolo intervento previsto dal programma triennale dei lavori pubblici, per le fasi della progettazione, dell’affidamento e dell’esecuzione”. Essendo, ai sensi dell’art. 14, comma 6, della legge 11 febbraio 1994, n. 109 e s.m., l’approvazione di uno studio di fattibilità o del progetto preliminare requisito indispensabile per l’inserimento dell’intervento nell’elenco annuale (per lavori di importo superiore a 100.000 euro a seguito dell’ultima modifica della legge quadro), la nomina del responsabile del procedimento è sicuramente precedente alla formazione di detto elenco. Deve inoltre ritenersi che la responsabilità connessa all’incarico di responsabile del procedimento debba considerarsi imputata ad un solo soggetto, che comunque può avvalersi delle professionalità interne alla stazione appaltante”*. Sul punto, ancora, AVCP, determinazione 9 ottobre 2003, n. 262 (34409/isp) (*“La nomina del Responsabile Unico del Procedimento (RUP) solo in sede di approvazione del progetto esecutivo contrasta con quanto previsto dall’art. 7 della legge 11 febbraio 1994, n. 109 e s.m., secondo il quale le fasi di progettazione, affidamento ed esecuzione di ogni intervento sono interamente eseguite sotto la diretta responsabilità e vigilanza di un unico responsabile del procedimento. A tal fine, infatti, il RUP deve essere nominato prima della fase di predisposizione del progetto preliminare e provvede affinché tutto il processo realizzativo sia condotto in modo unitario.”*) e AVCP, determinazione 23 febbraio 2001, n. 10 (*“L’articolo 7, comma 1, del D.P.R. 554/99, laddove prevede che il responsabile del procedimento venga nominato prima della fase di predisposizione del progetto preliminare, va inteso nel senso che detta nomina deve aver luogo in un momento precedente rispetto alla formazione del programma triennale, stante il compito del responsabile del procedimento di formulare proposte e di fornire dati al fine della predisposizione del programma stesso”*).

<sup>16</sup> AVCP, determinazione 19 luglio 2001 n. 269 (R 451/01): *“L’articolo 7, comma 1, della legge 109/94 e s.m.i., laddove prevede un responsabile unico del procedimento di attuazione di ogni singolo intervento previsto dal programma triennale dei lavori pubblici, va inteso nel senso che la nomina del responsabile del procedimento deve essere collegata al singolo intervento da realizzare; è, pertanto, in contrasto con tale norma la nomina di un responsabile del procedimento in relazione a future realizzazioni di opere pubbliche non meglio specificate”*.

<sup>17</sup> cfr. TAR Liguria, Genova, sez. II, sent. 1 settembre 2006, n. 979, secondo cui *“La ratio sottesa all’individuazione del responsabile del procedimento non è in alcun modo compromessa ove la designazione effettuata dal dirigente dell’unità organizzativa riguardi non un determinato procedimento, ma tutti i procedimenti relativi ad una delle materie rientranti nella competenza dell’ufficio; deve*



Di non scarso rilievo, sul piano amministrativo, è infine l'ipotesi di mancata comunicazione del nominativo del RUP.

Come noto, infatti, in via generale l'art. 8 della L. 241/1990 prescrive che, nel medesimo provvedimento con cui è data notizia dell'avvio del procedimento, debbano essere indicati tanto l'ufficio quanto la persona responsabile del procedimento.

Nel più specifico ambito dei contratti pubblici, poi, l'art. 10, comma 8° D.Lgs. 163/2006 prescrive chiaramente che *“Il nominativo del responsabile del procedimento è indicato nel bando o avviso con cui si indice la gara per l'affidamento del contratto di lavori, servizi, forniture, ovvero, nelle procedure in cui non vi sia bando o avviso con cui si indice la gara, nell'invito a presentare un'offerta”*.

Ci si è chiesti, quindi, se un'omissione in tal senso possa essere in grado di inficiare anche il provvedimento conclusivo della procedura.

In realtà, per giurisprudenza prevalente, l'omessa indicazione del nominativo del responsabile di un procedimento amministrativo è considerata una mera irregolarità, insuscettibile di determinare l'illegittimità dell'atto e rilevante ai soli fini dell'eventuale responsabilità disciplinare del funzionario agente che ha omesso di comunicare il nominativo<sup>18</sup>.

A ciò si aggiunga poi l'introduzione, ad opera della novella n. 15/2005, dell'art. 21 *octies*, comma 2°, ult. cpv. L. 241/1990, in base al quale l'omessa comunicazione dell'avvio del procedimento (avviso contenente peraltro l'indicazione del RUP) non rende automaticamente annullabile il provvedimento amministrativo finale.

### **3.2. (Requisiti professionali e tecnici e non delegabilità delle competenze).**

Gli specifici requisiti di professionalità richiesti al RUP sono delineati dall'art. 10, commi 5°, 6° e 7° D.Lgs. 163/2006.

In termini generalissimi, l'art. 10, comma 5° pretende che il designando RUP sia in possesso di *“titolo di studio e competenza adeguati ai compiti per cui è nominato”*, che, nel più specifico caso di appalti aventi ad oggetto lavori e servizi attinenti l'ingegneria e l'architettura, sia *“un tecnico”* e

---

*anzi aggiungersi che una siffatta designazione generale – essendo ancorata al criterio obiettivo della materia – garantisce il rispetto del principio di imparzialità più e meglio delle designazioni effettuate caso per caso”*.

<sup>18</sup> Cfr. TAR Lazio, Roma, sez. III, sent. 26 luglio 2007, n. 6998 (conferma TAR Lazio, sez. I, sent. 30 agosto 2005, n. 6359): *“L'omessa indicazione del responsabile del procedimento non può mai assumere ex se la valenza di vizio procedimentale tale da portare all'illegittimità dell'atto. Tanto in ragione del fatto che la mancata comunicazione del nominativo del responsabile del procedimento al soggetto interessato rappresenta una mera irregolarità, insuscettibile di determinare l'illegittimità dell'atto, alla quale peraltro è possibile supplire considerando responsabile il funzionario preposto alla competente unità organizzativa”*. Ancora, TAR Sicilia, Palermo, sez. II, sent. 30 novembre 1996, n. 1730: *“La mancata comunicazione al destinatario del provvedimento finale del nominativo del responsabile del procedimento e dell'ufficio in cui prendere visione degli atti, non incide sulla legittimità del provvedimento finale, risolvendosi in una mera irregolarità. In tal caso si considera responsabile del procedimento il funzionario preposto alla competente unità organizzativa”*. Infine, Cons. Stato, sez. VI, sent. 7 settembre 2006, n. 5186, secondo cui *“L'omessa indicazione nell'avviso dell'avvio del procedimento del soggetto responsabile non dà luogo a vizio in quanto in tale ipotesi si applica la norma suppletiva di cui all'art. 5 l.n. 241/1990, a tenore della quale, in caso di mancata designazione del responsabile del procedimento è considerato responsabile del singolo procedimento il funzionario preposto all'unità organizzativa competente”*

comunque che, ove si tratti di un'amministrazione pubblica in senso stretto, sia *“un dipendente di ruolo”*.

L'art. 10, comma 6°, poi, rimette l'individuazione puntuale dei predetti requisiti all'emanando regolamento di attuazione del Codice De Lise, il quale dovrà ulteriormente – ma nei soli appalti di lavori – stabilire gli importi massimi e le tipologie di lavori per i quali la figura del RUP potrà coincidere con quella del progettista (art. 10, comma 6° cpv. 2) e con quella del direttore dei lavori (art. 119, comma 2°).

In attesa dell'emanazione del citato regolamento, continuano ad operare – ovviamente per il solo ambito dei lavori pubblici – le disposizioni contenute nel d.P.R. 554/1999.

In particolare, – ai sensi dell'art. 7, comma 1° d.P.R. 554/1999 – il RUP viene *“nominato dalle amministrazioni aggiudicatrici nell'ambito del proprio organico”* e – ai sensi dell'art. 7, comma 4° d.P.R. 554/1999 – dev'essere *“un tecnico in possesso di titolo di studio adeguato alla natura dell'intervento da realizzare”*, dev'essere *“abilitato all'esercizio della professione”* ovvero (quando le norme vigenti non prevedono abilitazione) dev'essere *“un funzionario con idonea professionalità e con anzianità di servizio non inferiore a cinque anni”*.

Non si discosta molto dall'anzidetta definizione lo schema di regolamento, che pretende che il RUP sia *“nominato dalle amministrazioni aggiudicatrici nell'ambito dei propri dipendenti di ruolo, fatto salvo quanto previsto dall'art. 10, comma 5° del codice”* (e ciò, tanto per il settore dei lavori *ex art. 9, comma 1°*, quanto per il settore di forniture e servizi *ex art. 284, comma 1°* futuro regolamento) e che sia *“un tecnico, abilitato all'esercizio della professione o, quando l'abilitazione non sia prevista dalle norme vigenti, (sia) un funzionario tecnico, anche di qualifica non dirigenziale, con anzianità di servizio non inferiore a cinque anni”* (e ciò, con esclusivo riferimento ai lavori, *ex art. 9, comma 4°, cpv. 1* futuro regolamento; nulla circa la professionalità tecnica del RUP è invece disposto nell'ambito dei contratti relativi a forniture e servizi).

Alla luce delle disposizioni sinora esaminate, sono quindi tre gli elementi imprescindibili e contestuali che devono qualificare il RUP.

Innanzitutto, – secondo la scelta già effettuata a suo tempo dall'art. 7, comma 5° L. 109/1994 (comma inserito *ad hoc* dalla L. 415/1998, cd. Merloni *ter*) – viene riaffermata la necessità che a seguire l'*iter* della procedura ad evidenza pubblica sia un tecnico, e ciò nonostante la natura smaccatamente giuridica ed amministrativa della maggior parte dei compiti affidatigli.

Così, per esempio, non potrà essere nominato RUP un segretario comunale<sup>19</sup> o un ragioniere<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> cfr. AVCP, determinazione 4 aprile 2006, n. 21: *“L'individuazione del segretario comunale quale responsabile del procedimento non risulta conforme alle disposizioni di cui all'art. 7 della legge 11 febbraio 1994, n. 109 e s.m., che invece richiede la qualifica di tecnico per ricoprire tale incarico. Una diversa interpretazione della norma ne sminuirebbe il contenuto precettivo-indicativo per gli operatori del settore, svuotandola di significato effettivo”*.

Riferendosi alla giurisprudenza che aveva attribuito all'aggettivo "tecnico" un contenuto sostanzialmente non proprio (nel senso che la qualificazione tecnica atteneva a una forma di esperienza *anche* nel settore tecnico, ma non alla "professionalità tecnica")<sup>21</sup>, il codice presenta implicitamente la seguente distinzione: se si tratta di affidare lavori (o servizi nel settore della progettazione – il vecchio n. 12 della tab A all. al D.Leg 157, adesso All. 2 A del codice) è necessaria la qualificazione professionale tecnica, cioè deve trattarsi di un ingegnere, architetto o geometra, a seconda della tipologia delle opere, e non di un amministrativo; per tutte le altre tipologie contrattuali – forniture e servizi, con esclusione dei servizi attinenti all'ingegneria – il RUP può anche non essere un tecnico.

In secondo luogo, è richiesto che il RUP sia dotato di professionalità "adeguata".

Va subito chiarito che l'idoneità del soggetto a rivestire il ruolo di RUP è rimessa alla valutazione dell'amministrazione aggiudicatrice, tenuto conto del tipo di intervento da realizzare e della circostanza che *"il concetto di professionalità del RUP va inteso nel senso del possesso di capacità e di competenze, oltre che di serietà e/o rigore nell'esercizio delle funzioni lavorative, che garantiscano lo svolgimento adeguato dei compiti assegnati a tale figura"*<sup>22</sup>.

Insomma, l'individuazione del profilo professionale più adeguato allo svolgimento delle funzioni di RUP non può che avvenire di volta in volta e secondo le esigenze del singolo caso concreto: così, per esempio, il RUP andrà individuato tra soggetti in possesso di laurea in ingegneria quando si rendano necessarie specifiche operazioni di estimo, rilievi geometrici ed applicazioni di materiali particolari; sarà invece preferibile un laureato in architettura, quando l'intervento riguardi opere di edilizia civile.

Rispetto poi al titolo di studio necessario, come specificato dall'AVCP, il possesso della laurea o dell'abilitazione professionale non è sempre un *quid* imprescindibile, ben potendo difettare in tutti quegli specifici casi in cui anche un tecnico non abilitato può firmare i progetti<sup>23</sup> o in cui l'assenza del titolo di laurea o di abilitazione può essere surrogata dall'anzianità di servizio<sup>24</sup> od ancora in cui,

---

<sup>20</sup> Cfr. AVCP, determinazione 26 settembre 2001, n. 316 (R 526/01): *"E' in contrasto con l'art.7 del D.P.R. 21 dicembre 1999, n.554 e s.m., laddove prevede che il responsabile del procedimento deve essere un tecnico, nominare quale responsabile del procedimento un ragioniere"*.

<sup>21</sup> Cfr. Sul punto, V.SALAMONE – M.L.PITTARI, "L'applicazione in Sicilia del codice dei contratti (d.leg. 12 aprile 2006, n. 163)", pubblicato in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), pag. 19.

<sup>22</sup> Cfr. E. PINTO – D. ANGELUCCI, "Manuale teorico pratico del responsabile del procedimento", Roma, 2009, pag. 27.

<sup>23</sup> Cfr. AVCP, determinazione 4 maggio 2000 (AG28): *"Come si desume dal combinato disposto dell'art.7, co.4, del D.P.R. 21 dicembre 1999, n.554 e s.m., (che prevede la possibilità che anche un tecnico non abilitato possa essere nominato responsabile del procedimento) e dell'art.17, co.2, della legge 11 febbraio 1994, n.109 e s.m., (che consente, a determinate condizioni, ai tecnici diplomati di firmare i progetti), anche un tecnico non abilitato può essere nominato responsabile del procedimento in tutti quei casi nei quali è prevista dalla legge stessa la possibilità per lo stesso di firmare i progetti"*.

<sup>24</sup> cfr. AVCP, determinazione 28 luglio 2004, n. 141 (GE/212-04): *"L'art. 7, comma 4, del D.P.R. 21 dicembre 1999, n. 554 e s.m., ai sensi del quale "il responsabile del procedimento è un tecnico in possesso di titolo di studio adeguato alla natura dell'intervento da realizzare, abilitato all'esercizio della professione o, quando l'abilitazione non sia prevista dalle norme vigenti, è un funzionario con idonea professionalità, e con anzianità di servizio in ruolo non inferiore a cinque anni", non prevede la necessità del possesso, da parte del responsabile del procedimento, della laurea o dell'abilitazione professionale, potendo tali titoli essere surrogati*

per la non particolare complessità dei lavori, basta anche solo l'abilitazione ad una figura professionale non laureata (v. geometra)<sup>25</sup>.

Infine, per tutti i tipi di appalti attivati dagli enti pubblici in senso stretto (lavori, forniture o servizi che siano), è fatto obbligo per le amministrazioni aggiudicatrici di ricercare il RUP all'interno del proprio organico.

La previsione è sul punto inequivocabile: non solo è escluso l'affidamento delle funzioni di RUP a soggetti estranei all'amministrazione pubblica<sup>26</sup>, ma neppure è ammissibile che l'incarico sia svolto da un professionista esterno che (ed ancorché) intrattenga con l'ente un rapporto di collaborazione coordinata e continuativa<sup>27</sup> o da un tecnico che operi alle dipendenze di un ente pubblico diverso dalla stazione appaltante<sup>28</sup>.

---

*dall'anzianità di servizio. Pertanto, ove quest'ultimo requisito risulti soddisfatto, la procedura di nomina del responsabile del procedimento potrà ritenersi conforme al disposto di cui alla citata disposizione regolamentare”.*

<sup>25</sup> Cfr. AVCP, determinazione 23 febbraio 2001, n. 1°: “L'art.7, co.4, del D.P.R. 21 dicembre 1999, n.554 e s.m., laddove prescrive che il responsabile del procedimento sia un tecnico in possesso di titolo di studio adeguato alla natura dell'intervento da realizzare, va inteso nel senso che la riferita adeguatezza è data dalla professionalità acquisita dallo stesso nel corso del tempo; da ciò consegue che un dipendente in possesso del titolo di geometra può essere nominato responsabile del procedimento anche per interventi che non rientrano nelle sue competenze in senso stretto”; AVCP – nota dell'ufficio affari giuridici n. 40796: “Essendo prevista l'abilitazione per l'attività di geometra, ai fini dell'attribuzione allo stesso professionista dell'incarico di responsabile del procedimento non è necessario il possesso del requisito dell'anzianità”; AVCP – nota dell'ufficio affari giuridici n. 22150: “Ai sensi della determinazione dell'Autorità 10/2001, un dipendente con la qualifica di geometra può ricoprire l'incarico di responsabile del procedimento per lavori di non particolare complessità e previa valutazione da parte dell'amministrazione di appartenenza di possedere adeguata professionalità”.

<sup>26</sup> Cfr. AVCP, determinazione 24 novembre 2004, n. 175 (R 1379.04): “La nomina da parte della stazione appaltante di un libero professionista quale responsabile del procedimento contrasta con quanto stabilito dall'art. 7 della legge 11 febbraio 1994, n. 109 e s.m. e dall'art. 7, comma 1, del D.P.R. 21 dicembre 1999, n. 554 e s.m., i quali stabiliscono che tale figura va nominata nell'ambito dell'organico dell'Amministrazione”. Ancora, AVCP, determinazione 28 marzo 2001, n. 88 (R 107/2000): “La disposizione di cui all'articolo 7, comma 4, della legge n. 109/94 e s.m.i., dispone che il responsabile del procedimento deve essere nominato all'interno dell'organico dell'amministrazione aggiudicatrice; è, pertanto, precluso l'affidamento di funzioni proprie del responsabile del procedimento a soggetti estranei all'amministrazione stessa”. Nonché, AVCP, determinazione 4 agosto 2000 (AG 756): “Ai sensi del combinato disposto dell'art.7, co.5, della legge 11 febbraio 1994, n.109 e successive modificazioni, e dell'art7 del D.P.R. 21 dicembre 1999, n.554, il responsabile del procedimento deve essere scelto dalla stazione appaltante nell'ambito della propria struttura tecnica e l'individuazione quale responsabile di un tecnico esterno all'amministrazione non è conciliabile con la funzione centrale riservata a questi dalla legge nell'ambito di tutte le fasi di realizzazione di un intervento: dalla programmazione alla progettazione, all'affidamento ed all'esecuzione dei lavori”.

<sup>27</sup> Cfr. AVCP, determinazione 31 marzo 2004, n. 55 (R/85-04), secondo cui “Non è conforme alle disposizioni dell'art. 7 della legge 11 febbraio 1994, n. 109 e s.m., l'affidamento delle funzioni del responsabile del procedimento ad un professionista esterno che intrattiene con l'amministrazione un rapporto di collaborazione coordinata e continuativa; tipologia contrattuale, questa, che non comporta un rapporto di immedesimazione organica con l'ente” e AVCP, determinazione 12 novembre 2003, n. 290 (R/320-02), secondo cui “Un'amministrazione che abbia reiteratamente affidato incarichi di progettazione e di direzione lavori e compiti di responsabile del procedimento ad un soggetto libero professionista, legato all'amministrazione stessa da un rapporto di collaborazione coordinata e continuativa, opera in difformità da quanto previsto dalla normativa in materia di affidamento di servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria (art. 17 della legge 11 febbraio 1994, n. 109 e s.m. e art. 62 e ss. del D.P.R. 21 dicembre 1999, n. 554 e s.m.), volta a garantire la più ampia partecipazione, nonché in contrasto con la disposizione di cui all'art. 7, comma 1, del D.P.R. 21 dicembre 1999, n. 554 e s.m., che prescrive la nomina del responsabile del procedimento da parte delle amministrazioni aggiudicatrici nell'ambito del proprio organico”.

<sup>28</sup> Cfr. AVCP, determinazione 25 maggio 2005, n. 51 (R/1148-04) specifica, infatti, che “La nomina quale Responsabile del procedimento (RUP) di un soggetto dipendente da un'Amministrazione diversa dalla stazione appaltante, peraltro limitatamente alla fase della progettazione e soltanto a partire dalla sub-fase della progettazione definitiva ovvero da quella della progettazione esecutiva, non si presenta conforme ai principi di appartenenza del RUP all'organico dell'amministrazione aggiudicatrice e di unicità del responsabile per l'intero procedimento di attuazione dell'intervento, ossia per le fasi della progettazione, dell'affidamento e dell'esecuzione dei lavori, come si rinviene dagli articoli 7, commi 1 e 5, della legge 11 febbraio 1994, n. 109 e s.m. e 7, comma 1, del D.P.R. 21 dicembre 1999, n. 554 e s.m.”.

Chiarita, quindi, la portata del suddetto “principio di appartenenza” (per la verità, già a suo tempo estrinsecato nella formulazione originaria dell’art. 7 Legge Merloni<sup>29</sup>), non resta che correlare, alla regola secondo cui il RUP dev’essere “*dipendente di ruolo*”, la previsione ex art. 10, comma 5°, ultimo cpv., secondo cui “*In caso di accertata carenza di dipendenti di ruolo in possesso di professionalità adeguate, le amministrazioni aggiudicatrici nominano il responsabile del procedimento tra i propri dipendenti in servizio*”.

Con la norma ultima citata, introdotta dall’art. 2 D.Lgs. 6/2007 (cd. “primo decreto correttivo”) ed idoneamente richiamata nel testo del futuro regolamento, si è inteso andare incontro alle esigenze degli enti territoriali di piccole dimensioni, molto spesso privi al loro interno di adeguate professionalità.

Consentendo al dirigente dell’unità organizzativa di ricorrere – in presenza di accertate carenze nella dotazione organica – anche a soggetti che, pur non dipendenti di ruolo, risultano comunque funzionalmente incardinati nell’ente (segnatamente, dipendenti di livello dirigenziale e/o direttivo a tempo determinato), è stata quindi ribadita, per i contratti pubblici relativi ad enti locali, la piena operatività dell’art. 110, comma 1° e 2° D.Lgs. 267/00 (tuel) e – conseguenzialmente – del regolamento sull’ordinamento degli uffici e dei servizi del singolo ente locale<sup>30</sup>.

### **3.3. (I soggetti ausiliari: i compiti di supporto tecnico alle attività del RUP).**

Sebbene resti assolutamente impregiudicato il principio generale della non delegabilità all’esterno delle funzioni di RUP, l’art. 10, comma 7° prevede che “*Nel caso in cui l’organico delle amministrazioni aggiudicatrici presenti carenze accertate o in esso non sia compreso nessun soggetto in possesso della specifica professionalità necessaria per lo svolgimento dei compiti propri del responsabile del procedimento, secondo quanto attestato dal dirigente competente, i compiti di supporto all’attività del responsabile del procedimento possono essere affidati (...) ai soggetti aventi le specifiche competenze di carattere tecnico, economico-finanziario, amministrativo, organizzativo e legale (...)*”.

---

<sup>29</sup> Si consideri a tal riguardo l’art. 7, comma 1° L. 109/1994, tanto nel testo originario (secondo cui “*Le amministrazioni aggiudicatrici e gli altri enti aggiudicatori o realizzatori, ai sensi degli articoli 4, 5 e 6 della legge 7 agosto 1990 n. 241, nominano, nell’ambito della propria struttura tecnica e amministrativa, tra figure professionali indicate dal regolamento, un unico responsabile del procedimento...*”), quanto nel testo modificato dalla L. 216/95 - Merloni bis (secondo cui “*I soggetti di cui all’articolo 2, comma 2, lettera a) nominano, ai sensi della legge 7 agosto 1990 n. 241 e successive modificazioni, nell’ambito del proprio organico, ... un responsabile unico del procedimento...*”).

<sup>30</sup> L’art. 110 D.Lgs. 267/2000 – titolato “Incarichi a contratto” – dispone quanto segue: “(comma 1°) *Lo statuto può prevedere che la copertura dei posti di responsabili dei servizi o degli uffici, di qualifiche dirigenziali o di alta specializzazione, possa avvenire mediante contratto a tempo determinato di diritto pubblico o, eccezionalmente e con deliberazione motivata, di diritto privato, fermi restando i requisiti richiesti dalla qualifica da ricoprire. (comma 2°) Il regolamento sull’ordinamento degli uffici e dei servizi, negli enti in cui è prevista la dirigenza, stabilisce i limiti, i criteri e le modalità con cui possono essere stipulati, al di fuori della dotazione organica, contratti a tempo determinato per i dirigenti e le alte specializzazioni, fermi restando i requisiti richiesti per la qualifica da ricoprire. (...) Negli altri enti, il regolamento sull’ordinamento degli uffici e dei servizi stabilisce i limiti, i criteri e le modalità con cui possono essere stipulati, al di fuori della dotazione organica, solo in assenza di professionalità analoghe presenti all’interno dell’ente, contratti a tempo determinato di dirigenti, alte specializzazioni o funzionari dell’area direttiva, fermi restando i requisiti richiesti per la qualifica da ricoprire.(...)*”.

Adeguandosi a quanto già stabilito dall'art. 7, comma 5° della L. 109/1994 dopo la novella della cd. Merloni *ter* (L. 415/1998)<sup>31</sup>, il Codice De Lise ha quindi ancora una volta ratificato la comune prassi del ricorso al “supporto” di professionisti esterni.

Senza nulla togliere all'inderogabile regola secondo cui il RUP debba appartenere all'organico dell'amministrazione<sup>32</sup> e debba avvalersi, nello svolgimento dei propri compiti, del supporto dei dipendenti delle amministrazioni aggiudicatrici (cfr. art. 8, comma 4° d.P.R. 554/99; art. 10, comma 4° fut. reg., per i lavori pubblici; art. 285, comma 2°, cpv. 1° fut. reg., per forniture e servizi), è lasciata aperta la possibilità che, in caso di inadeguatezza dell'organico, lo stesso RUP richieda all'amministrazione aggiudicatrice d'appartenenza l'affidamento delle attività di supporto ad ausiliari esterni (cfr. art. 8, comma 5° d.P.R. 554/99; art. 10, comma 5° ed art. 285, comma 2°, cpv. 2 futuro regolamento).

In merito a questa ipotesi derogatoria, va fatta una serie di necessarie precisazioni.

Innanzitutto, per “attività di supporto” devono intendersi rientranti tutte ed esclusivamente quelle attività strumentali di acquisizione d'informazioni, di elaborazione dati e di messa a disposizione di specifiche competenze (tecniche, economico-finanziarie, amministrative, organizzative e legali) che costituiscano realmente il presupposto indefettibile del corretto e completo esercizio delle competenze attribuite al RUP<sup>33</sup>.

Si tratta, come detto, di attività meramente strumentali, di semplice ausilio, che sono sicuramente volte ad integrare le professionalità mancanti nell'organico dell'amministrazione aggiudicatrice e ad alleggerire lo svolgimento di compiti comunque funzionalmente attribuiti al solo RUP, ma che non possono essere foriere di una qualche forma di “sostituzione” dei doveri del RUP: così, per fare un esempio, in materia di progettazione, è sicuramente ipotizzabile che soggetti esterni supportino il

---

<sup>31</sup> Per completezza, si rammenti che la cd. Merloni *bis* (L. 216/95) aveva già introdotto, all'interno dell'art. 7 L. 109/94, una previsione simile, laddove – con il comma 4-*quater* – era espressamente previsto che “*In fase di prima applicazione della presente legge e per un periodo massimo di tre anni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del d.l. 3 aprile 1995, n. 101, qualora, per carenze di organico accertate e certificate dal coordinatore unico ed in relazione alle caratteristiche dell'intervento, (gli enti pubblici stricto sensu) non siano in grado di svolgere le necessarie attività di supporto allo svolgimento dei compiti dello stesso coordinatore unico e dei responsabili dei singoli interventi, le predette attività di supporto possono essere affidate (...) a professionisti o a società di servizi esterni (...) aventi le necessarie competenze specifiche (...)*”. Con la cd. Merloni *ter* (L. 415/98), come noto, è stato abrogato il comma 4-*quater*, soppressa la figura del “coordinatore unico” e ripristinata la unicità del responsabile del procedimento per tutte le fasi della progettazione, affidamento ed esecuzione di ciascun singolo intervento (sul punto, cfr. M. STECCANELLA - E. ROBALDO, “La legge quadro in materia di lavori pubblici”, Milano, 1999, pag. 40). Così, nel nuovo art. 7, comma 5° L. 109/94, è stato più semplicemente disposto che “*Qualora l'organico (degli enti pubblici stricto sensu) presenti carenze accertate o non consta il reperimento delle adeguate competenze professionali in relazione alle caratteristiche dell'intervento, secondo quanto attestato dal dirigente competente alla formazione e allo svolgimento del programma, i compiti di supporto all'attività del responsabile nel procedimento possono essere affidati con le procedure sugli appalti pubblici di servizi di cui al D.Lgs. 157/1995) a professionisti singoli o associati (...) o alle società (di professioni o d'ingegneria) aventi le necessarie competenze specifiche (...)*”.

<sup>32</sup> AVCP, determinazione 5 settembre 2000 chiarisce, infatti, che “*Il responsabile del procedimento deve appartenere all'organico dell'amministrazione, fatta salva l'ipotesi che consente il “supporto” di professionisti esterni, ai sensi dell'art. 7, comma 5 della legge 11 febbraio 1994, n. 109 e s.m.i.: detto supporto tuttavia non è ammesso quando il progetto sia stato affidato all'esterno, a norma dell'art. 17 della legge stessa*”. Ancora, AVCP, determinazione 19 luglio 2001, n. 272 (AG 55/1), secondo cui “*Il responsabile del procedimento deve appartenere all'organico dell'amministrazione aggiudicatrice; in caso di carenza di personale all'interno dell'ufficio tecnico, sarà necessario reperire la figura professionale di responsabile del procedimento all'interno di altri uffici della stessa amministrazione prima di affidare detta attività con contratti a tempo determinato*”.

<sup>33</sup> Cfr. E. PINTO – D. ANGELUCCI, “Manuale teorico pratico del responsabile del procedimento”, Roma, 2009, pag. 35.

RUP nelle sue attività di coordinamento e vigilanza sulla progettazione, ma non è parimenti ammissibile che venga effettuata una “consulenza” di ausilio alla progettazione di opere pubbliche, fermo restando che la progettazione è compito di esclusiva competenza del progettista<sup>34</sup>.

In secondo luogo, per quanto la richiesta di supporto promani dal RUP, la circostanza giustificatrice di una simile istanza (ovverosia, che in seno all’amministrazione di appartenenza non sia compreso alcun soggetto in possesso delle necessarie professionalità) non potrà essere richiamata apoditticamente dal RUP, ma dovrà essere attestata dal dirigente dell’unità organizzativa competente (se persona fisica diversa dal RUP).

Infine, l’individuazione dei professionisti esterni cui affidare i compiti di supporto dovrà avvenire secondo le procedure in materia di affidamento di servizi previste dall’art. 273, commi 4° e 5° del futuro regolamento ed in ottemperanza dei limiti già stabiliti dal d.P.R. 554/99.

In particolare, detti soggetti esterni dovranno essere muniti di assicurazione professionale (cfr. art. 10, comma 7° D.Lgs. 163/06; con esclusivo riferimento ai lavori, art. 8, comma 5°, ult. cpv. d.P.R. 554/99 ed art. 10, comma 5°, ult. cpv. futuro regolamento), potranno essere professionisti singoli od associati o società di professionisti o d’ingegneria e, ove affidatari delle attività di supporto, non saranno ammessi a partecipare a procedure selettive per l’aggiudicazione dell’opera in relazione alla quale abbiano prestato le proprie attività professionali, anche se in possesso dei prescritti requisiti (cfr. per i lavori: artt. 8, comma 6° e 48, comma 2° d.P.R. 554/99; art. 10, comma 6° futuro regolamento; per forniture e servizi: art. 285, comma 2°, ult. cpv. futuro regolamento).

Tutto ciò chiarito, va ulteriormente precisato come la vigente normativa preveda – ma con esclusivo riferimento al settore dei lavori pubblici – una deroga alla stessa previsione del supporto esterno.

L’art. 7, 5° d.P.R. 554/99 (attualmente ancora operativo) stabilisce, infatti, che *“In caso di particolare necessità nei comuni con popolazione inferiore a 3.000 abitanti e per gli appalti di importo inferiore a 300.000 euro diversi da quelli definiti ai sensi dell’art. 2, comma 1, lettera h (i.e. opere e impianti di speciale complessità anche dal solo punto di vista tecnologico) le competenze del responsabile del procedimento sono attribuite al responsabile dell’ufficio tecnico o*

---

<sup>34</sup> Cfr. AVCP, determinazione 19 luglio 2005, n. 76: *“La “consulenza” di ausilio alla progettazione di opere pubbliche non è ammissibile alla luce della vigente normativa nazionale (...).Anche nel quadro normativo nazionale, così come configurato dalla legge n. 109/1994 e s.m. e dal citato D.P.R. n. 554/99 e s.m., la “consulenza” a supporto della progettazione non è contemplata. Ciò discende dal principio generale in base al quale la responsabilità della progettazione deve potersi ricondurre ad un unico centro decisionale, ossia il progettista, e la responsabilità di quest’ultimo rimane impregiudicata, sia quando è fatto divieto di avvalersi del subappalto (ad eccezione di alcune attività, cfr. art. 17, comma 14-quinquies, legge n. 109/94 e s.m.), sia quando - come nel caso della normativa regionale - non vi è tale divieto. Sotto il profilo in esame, inoltre, la consulenza alla progettazione non appare riconducibile alle attività a supporto del RUP, di cui all’art. 7, comma 5, della legge n. 109/94 e s.m.. Al tal proposito giova ricordare che al Responsabile del procedimento è affidata la responsabilità, la vigilanza e compiti di coordinamento sull’intero ciclo dell’appalto (progettazione, affidamento, esecuzione) affinché esso risulti condotto in modo unitario, in relazione ai tempi ed ai costi preventivati. In particolare, in materia di progettazione, al RUP è demandato il compito di redigere il documento preliminare alla progettazione e di coordinare le attività necessarie alla redazione del progetto preliminare definitivo ed esecutivo (art. 8, comma 1, lett. c), f) del D.P.R. n. 554/99 e s.m.). Pertanto, gli eventuali soggetti esterni individuati ai sensi dell’art. 7, comma 5, della legge n. 109/94 e s.m. possono supportare il RUP nelle sue attività di coordinamento e vigilanza sulla progettazione, fermo rimanendo che la progettazione è compito di esclusiva competenza del progettista”.*

*della struttura corrispondente. Ove non sia presente tale figura professionale, le competenze sono attribuite al responsabile del servizio al quale attiene il lavoro da realizzare*”<sup>35</sup>.

Lo scopo è evidentemente quello di assecondare le esigenze dei piccoli comuni che, privi di una dotazione organica in possesso delle professionalità richieste dalla normativa, avrebbero comunque serie difficoltà ad affrontare l’oneroso aggravio di spese connesso al ricorso a professionisti esterni. Tuttavia, siffatto beneficio consta di una ristretta cerchia di destinatari: essendo riferito esclusivamente ai comuni con popolazione inferiore a 3.000 abitanti, il regime derogatorio di cui all’art. 7, comma 5° resta precluso non solo alle realtà comunali di poco superiori per numero di abitanti, ma anche a tutti quegli altri soggetti pubblici di modeste dimensioni non riferibili alle amministrazioni comunali (vedi, per esempio, le comunità montane).

A porre rimedio a questa insita “disparità di trattamento” appare essere destinato l’emanando regolamento, il quale, stralciato ogni riferimento alle amministrazioni comunali ed alle dimensioni per numero di abitanti, si è limitato ad innalzare il tetto massimo dell’importo degli appalti per cui è ammesso il ricorso alla disciplina derogatoria (da 300.000 a 500.000 euro)<sup>36</sup>.

Comunque sia, come chiarito dall’AVCP, la specifica disciplina testè menzionata va intesa “*nel senso che lo stato di necessità agisce quale presupposto per l’attribuzione delle competenze di responsabile del procedimento al responsabile dell’Ufficio tecnico o della struttura corrispondente, individuando una doppia casistica da non intendersi necessariamente in senso cumulativo. L’ipotesi dunque è eccezionale, in quanto negli altri casi vale la regola generale per la quale il RUP deve essere un tecnico*”<sup>37</sup>.

---

<sup>35</sup> Quanto sancito dall’art. 7, comma 5° d.P.R. trova altresì applicazione nel caso dei comuni danneggiati fino a 10.000 abitanti, per espressa previsione da parte dell’art. 7, comma 9° della O.M. n. 3095/2000.

<sup>36</sup> In particolare, nell’art. 9, comma 5° dello schema del regolamento generale si legge che “*In caso di particolare necessità per appalti di importo inferiore a 500.000 euro, diversi da quelli definiti ai sensi dell’articolo 3, comma 1, lettera 1), le competenze del responsabile del procedimento sono attribuite al responsabile dell’ufficio tecnico o della struttura corrispondente. Ove non sia presente tale figura professionale, le competenze sono attribuite al responsabile del servizio al quale attiene il lavoro da realizzare*”.

<sup>37</sup> In tal senso, si vedano: AVCP, determinazione 27 luglio 2006, n. 59 (GE/383-06), secondo cui “*Come previsto dall’Autorità nella deliberazione n. 273bis del 19 luglio 2001, “l’articolo 7, comma 5, del D.P.R. 21 dicembre 1999, n. 554 e s.m., laddove stabilisce una specifica disciplina in caso di particolare necessità dei Comuni con popolazione inferiore a 3000 abitanti e per appalti di importo inferiore a 300.000,00 euro, va inteso nel senso che lo stato di necessità agisce quale presupposto per l’attribuzione delle competenze di Responsabile del Procedimento al responsabile dell’Ufficio Tecnico o della struttura corrispondente, individuando una doppia casistica da non intendersi necessariamente in senso cumulativo*”. L’ipotesi, dunque, è eccezionale, in quanto negli altri casi, vale la regola generale per la quale il RUP deve essere un tecnico in possesso di titolo di studio adeguato alla natura dell’intervento da realizzare, abilitato all’esercizio della professione o, quando l’abilitazione non sia prevista dalla normativa vigente, è un funzionario con idonea professionalità e con anzianità di servizio in ruolo non inferiore a 5 anni”; AVCP, determinazione 19 luglio 2005 n. 74 (GE/555-05), secondo cui “*Ai sensi dell’art. 7, comma 5, della legge 11 febbraio 1994, n. 109 e s.m., il responsabile del procedimento deve essere un tecnico dipendente della stazione appaltante e, solo ove venga dimostrata una carenza di organico, gli potranno essere affiancati professionisti aventi le necessarie competenze, selezionati con le forme e le modalità di cui al decreto legislativo n. 157/1995 (determinazione dell’Autorità n. 10/2001 del 23.2.2001)*”; nonché AVCP, determinazione 19 luglio 2001, n. 273bis (già richiamata nella determinazione n. 59/2006), secondo cui “*L’articolo 7, comma 5, del D.P.R. 554/99, laddove stabilisce una speciale disciplina in caso di particolare necessità nei comuni con popolazione inferiore a 3.000 abitanti e per appalti di importo inferiore a 300.000 euro, va inteso nel senso che lo stato di necessità agisce quale presupposto per l’attribuzione delle competenze di responsabile del procedimento al responsabile dell’Ufficio tecnico o della struttura corrispondente, individuando una doppia casistica da non intendersi necessariamente in senso cumulativo*”.



Va da sé che, sebbene riferita al d.P.R. 554/99, la precisazione dell'AVCP appare perfettamente in grado di conservare tutta la propria efficacia definitiva anche dopo l'emanazione del futuro regolamento che, come detto, sostanzialmente riproduce la disciplina attualmente ancora operante.

#### **4. (Le funzioni del RUP; inquadramento normativo generale).**

L'art. 10, commi 2° e 3° del Codice De Lise fornisce un'elencazione generalissima e meramente esemplificativa dei compiti attribuiti al RUP.

In particolare – anticipato in termini più ampi che *“il responsabile del procedimento svolge tutti i compiti relativi alle procedure di affidamento previste dal presente codice, ivi compresi gli affidamenti in economia, e alla vigilanza sulla corretta esecuzione dei contratti, che non siano specificamente attribuiti ad altri organi o soggetti”* (art. 10, comma 2° D.Lgs. 163/06) – nell'art. 10, comma 3° (lettere da *a* ad *f*) vengono sostanzialmente riprodotti i compiti già previsti dall'art. 7, comma 3° L. 109/94 (come modificata dalla cd. Merloni *ter*, L. 415/1998), con la non trascurabile novità che detta elencazione appare applicabile anche al settore delle forniture e dei servizi.

L'art. 10, comma 4° rimanda poi l'individuazione di eventuali altri compiti al futuro regolamento.

In attesa dell'emanazione di quest'ultimo, restano salve le considerazioni effettuate al paragrafo 1 del presente scritto e segnatamente, rispetto ai compiti del RUP, la distinzione provvisoria in punto di disciplina tra appalti di lavori (per i quali opera ancora il d.P.R. 554/99) ed appalti di servizi e forniture (per i quali trovano applicazione i principi generali di cui alla L. 241/90 e di cui all'art. 10 D.Lgs. 163/06).

Ciò chiarito, appare utile una breve ricognizione delle funzioni affidate al RUP rispettivamente nel settore dei lavori e nel settore di forniture e servizi.

Nel primo ambito, l'art. 8, commi 1°, 2° e 3° del d.P.R. propone una lunga e dettagliata elencazione di compiti che, come dimostrato dall'inciso *“fra l'altro”* contenuto nell'incipit del 1° comma, appare ben lungi da qualsivoglia pretesa di esaustività.

Ferme restando le necessarie operazioni di adattamento del testo originario del d.P.R. 554/99 alla disciplina attualmente vigente<sup>38</sup>, detta elencazione appare sostanzialmente ripresa dall'art. 10, commi 1°, 2°, e 3° del futuro regolamento.

Meno articolata e corposa appare invece l'enumerazione dei compiti attribuiti al RUP nell'ambito delle altre tipologie di appalti pubblici.

Infatti, per lo specifico settore di forniture e servizi, gli artt. 284 e 285 dell'emanando regolamento – prendendo semplicemente le mosse dalla norma residuale ed onnicomprensiva contenuta nell'art.

---

<sup>38</sup> A titolo esemplificativo, cfr. art. 10, comma 1°, lett. c futuro regolamento: introduzione ad opera della L. 3/2003 del CUP – codice unico di progetto, da riferire al documento preliminare alla progettazione; od ancora, cfr. art. 10 comma 1°, lett. h: sostituzione della licitazione privata con la procedura negoziata.

10, comma 2° Codice De Lise e facendo salvo il “rispetto di quanto previsto nell’ordinamento della singola amministrazione aggiudicatrice” (art. 285, comma 1°) – si limitano ad esemplificare, in modo peraltro abbastanza generico, le funzioni di cura e coordinamento dell’attività istruttoria e gli interventi di raccordo e controllo affidati al RUP.

Dall’esame dei compiti del RUP elencati nelle citate norme ed a prescindere dalla tipologia di appalto di cui si tratta, è comunque possibile inquadrare le funzioni di garanzia ed efficienza spettanti a tale figura in quattro ambiti generali: compiti di tipo istruttorio; attività d’impulso e raccordo; funzioni di comunicazione con i terzi coinvolti nelle varie fasi della procedura; funzioni decisorie endoprocedimentali o comunque finalizzate all’adozione del provvedimento finale.

A parte il necessario raccordo tra le diverse tipologie contrattuali già operato dall’art. 10 D.Lgs. 163/06, all’interno della disciplina delineata dall’emanando regolamento di attuazione sono peraltro ravvisabili non pochi punti di comunanza.

Tanto in tema di lavori quanto per le forniture ed altri servizi, infatti, si fa richiamo al compito del RUP di “*creare le condizioni affinché il processo realizzativo dell’intervento possa essere condotto in modo unitario in relazione a tempi e costi preventivati*” (artt. 9, comma 2° e 284, comma 2°); di formulare proposte, a seconda dei casi, “*al dirigente cui è affidato il programma triennale*” (art. 9, comma 3°) od “*agli organi competenti secondo l’ordinamento della singola amministrazione aggiudicatrice*” (art. 284, comma 3°); di fornire a questi stessi soggetti “*dati ed informazioni ...nello svolgimento delle attività di propria competenza*” (artt. 9, comma 3° e 284, comma 3°); di “*consentire la verifica della fattibilità tecnica, economica ed amministrativa degli interventi*” o promovendo e sovrintendendo agli accertamenti del caso (art. 10, 1° lett. a) ovvero predisponendo da sé gli atti e documenti relativi (art. 285, 1° lett. a); di “*raccogliere, verificare e trasmettere all’Osservatorio gli elementi relativi agli interventi di sua competenza*” (art. 10, comma 1°, lett. s ed art. 285, comma 1°, lett. i).

##### **5. (Profili di responsabilità del RUP ed il nuovo obbligo di rendiconto).**

Nell’affrontare il tema della responsabilità procedimentale, non si può non richiamare innanzitutto il principio sancito dall’art. 28 Cost., in base al quale “*I funzionari e i dipendenti dello Stato e degli Enti pubblici sono direttamente responsabili secondo le leggi civili, penali ed amministrative, degli atti compiuti in violazione dei diritti. In tali casi la responsabilità si estende allo Stato ed agli enti pubblici*”.

Va ovviamente ricordato che – mentre la P.A. risponde come apparato anche della colpa lieve<sup>39</sup> – i suoi dipendenti sono responsabili per i danni cagionati solo nei casi di dolo o colpa grave, con conseguente esclusione dell'imputabilità per la colpa lieve<sup>40</sup>.

A questa “diminuzione” di responsabilità segue, tuttavia, la possibilità per l'amministrazione d'appartenenza di rivalersi sul singolo dipendente attraverso il giudizio contabile innanzi alla Corte dei conti, laddove il danno ingiusto derivante dall'*agere* illegittimo del proprio agente l'abbia colpita direttamente ovvero indirettamente (cioè, quando la P.A. abbia dovuto risarcire il terzo danneggiato).

Anche la legge sulla giurisdizione della Corte dei conti nega, però, la responsabilità amministrativa da danno erariale per colpa lieve (cfr. art. 1 L. 20/1994)<sup>41</sup>.

Ebbene, appurata l'esistenza di un generale obbligo risarcitorio in capo all'agente pubblico che abbia agito in violazione dei propri doveri d'uffici e chiariti i limiti soggettivi della sua imputabilità, va comunque ricordato che, nel nostro ordinamento, esistono diverse disposizione di specifici

---

<sup>39</sup> L'art. 2043, clausola generale sulla responsabilità extracontrattuale, parla infatti di “fatti dolosi o colposi”, senza apporre alcuna limitazione rispetto al caso della colpa lieve e senza escludere l'eventuale prova del cd. errore scusabile. Interessante, sul punto, quanto affermato da Cass. Civ., sez. III, con sentenza 9 febbraio 2004, n. 2424: “*per l'affermazione in concreto della sussistenza della responsabilità extracontrattuale della P.A., non può prescindersi dal requisito soggettivo richiesto dall'art. 2043 c.c. e cioè dall'accertamento della colpa (o del dolo), riferibile non già al funzionario agente, ma all'amministrazione come apparato. Ne consegue che non può escludersi, in linea di principio, la rilevanza dell'errore scusabile commesso dalla p.a., dovendosi valutare in concreto nel singolo caso la eventuale sussistenza di detto carattere di scusabilità dell'errore stesso. Nel compimento di tale accertamento, da effettuarsi “ex ante”, di spettanza del giudice del merito ed incensurabile in sede di legittimità se adeguatamente motivato, l'errore sull'interpretazione della norma, in presenza della regola della inescusabilità dell'error iuris, deve essere considerato eccezionalmente scusabile solo se imputabile ad una oggettiva oscurità della norma medesima, o se altrimenti evitabile alla stregua dei parametri forniti dalla Core cost. (sent. N. 364 del 1988 ed altre)”*; nonché da TAR Emilia Romagna, Parma, sez. I, sent. 29 maggio 2008, n. 279: “*la colpa – che è squisito della responsabilità patrimoniale ex art. 2043 cod. civ., ... - è ravvisabile in presenza di un violazione grave e commessa in un contesto di circostanze di fatto e in un quadro di riferimenti normativi e giuridici tali da palesare la negligenza e l'imperizia dell'organo nell'assunzione dell'atto viziato, mentre l'elemento soggettivo dell'illecito difetta se ricorrono i presupposti dell'errore scusabile e cioè se vi è sussistenza di contrasti giudiziari, incertezza del quadro normativo di riferimento o complessità della situazione di fatto*”.

<sup>40</sup> cfr. art. 22 d.P.R. 3/1957 – t.u. impiegati civili dello Stato, applicabile peraltro, ai sensi dell'art. 93 D.Lgs. 267/00 – tuel, anche agli amministratori ed ai dipendenti degli enti locali.

<sup>41</sup> Cfr. L'art. 1, comma 1° L. 14 gennaio 1994, n. 20 (così come modificato dal D.L. n. 543/1996 nel testo integrato dalla legge di conversione n. 639/1996) dispone infatti che “*la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei Conti in materia di contabilità pubblica è personale e limitata ai fatti ed alle omissioni commessi con dolo o colpa grave, ferma restando l'insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali*”. A tal riguardo meritano menzione alcuni chiarimenti forniti dal giudice contabile: cfr. Corte Conti, sez. II, sent. 24 maggio 1990, n. 162, secondo cui “*la responsabilità amministrativa patrimoniale si configura in capo al pubblico dipendente o funzionario allorché risultino: 1) un comportamento commissivo od omissivo posto in essere in violazione dei doveri d'ufficio; 2) un evento dannoso per l'erario consistente in un pregiudizio economicamente valutabile; 3) il rapporto di causalità fra condotta antidoverosa ed evento dannoso; 4) l'elemento soggettivo rappresentato dal dolo o dalla colpa grave; la mancanza anche di un solo dei detti requisiti comporta l'inconfigurabilità della responsabilità amministrativa*”; nonché cfr. Corte Conti, S.U., sent. 10 giugno 1997, n. 56/A, che spiega che “*affette da colpa grave vanno considerate quelle evidenti e marcate trasgressioni degli obblighi di servizio o di regole di condotta che siano “ex ante”ravvisabili e riconoscibili per dovere professionale d'ufficio, e che, in assenza di oggettive ed eccezionali difficoltà, si materializzano nell'inosservanza del minimo di diligenza richiesto nel caso concreto ovvero in una marchiana imperizia o in una irrazionale imprudenza. Non ogni comportamento censurabile può integrare gli estremi della colpa grave, ma solo quelli contraddistinti da precisi elementi qualificanti, che – nella inconfigurabilità di un criterio generale – vanno accertati caso per caso dal giudice in relazione alle modalità del fatto, all'atteggiamento soggettivo dell'autore, nonché al rapporto tra tale atteggiamento l'evento dannoso, di guida che il giudizio di riprovevolezza della condotta venga in definitiva ad essere basato su di un “quid pluris” rispetto ai parametri di cui agli art. 43 c.p. e 1176 cod. civ.*”; infine cfr. Corte Conti, sez. I, sent. 16 marzo 2000, n. 83/A che chiarisce che “*un criterio orientativo utile ai fini della graduazione della colpa è reperibile nell'art. 2 L. n. 117 del 1988 sulla responsabilità dei magistrati che definisce colpa grave “la grave violazione di legge determinata da negligenza inescusabile” e nell'art. 5, comma 3° D.Lgs. 472 del 1997 che, in materia di sanzioni amministrative per le violazioni delle norme tributarie più dettagliatamente prevede che “la colpa è grave quando l'imperizia o la negligenza del comportamento sono indiscutibili e non è possibile dubitare ragionevolmente del significato e della portata della norma violata e, di conseguenza, risulta evidente la macroscopica inosservanza di obblighi elementari*”.

settori che fanno seguire all'*agere* scorretto del funzionario o dipendente pubblico un'immediata risposta sanzionatoria di tipo, per così dire, "interno" ed a chiara connotazione punitiva.

E' il caso, per esempio, dell'art. 191, comma 4° D.Lgs. 267/00 (tuel), in base al quale, ove venga ordinata una spesa di beni e servizi senza il regolare impegno registrato sul capitolo di bilancio o senza l'apposizione da parte dell'ufficio ragioneria dell'attestazione di copertura finanziaria, "*il rapporto obbligatorio intercorre, ai fini della controprestazione e per la parte non riconoscibile ai sensi dell'art. 194, comma 1°, lett. e), tra il privato fornitore e l'amministrazione, funzionario o dipendente che hanno consentito la fornitura. Per le esecuzioni reiterate o continuative detto effetto si estende a coloro che hanno reso possibile le singole prestazioni*".

Parimenti, un'ipotesi non del tutto dissimile ricorre nel settore dei contratti pubblici, dove sin dai tempi della Legge Merloni sono stati disciplinati, quantomeno parzialmente, gli inadempimenti di cui risponde in modo diretto e personale il RUP (per esempio, indebiti "aggravi" e rallentamenti del procedimento, omissioni di atti, non esternazione di decisioni assunte, nonostante l'obbligo di motivazione, ecc.).

Già l'art. 3, comma 6°, lett. b) della L. 109/1994 parlava, infatti, di sanzioni a carico del RUP, pur rimettendone poi l'esatta definizione a livello regolamentare.

Puntualmente, l'art. 8, comma 7° d.P.R. 554/99 (attualmente ancora operante) ha stabilito che "*Il responsabile del procedimento che violi gli obblighi posti a suo carico dalla legge e dal presente regolamento o che non svolga i compiti assegnati con la dovuta diligenza è escluso dalla ripartizione dell'incentivo posto dall'art. 18 della legge relativamente all'intervento affidatogli, ed è tenuto a risarcire i danni derivati alla amministrazione aggiudicatrice in conseguenza del suo comportamento, ferme restando le responsabilità disciplinari previste dall'ordinamento di appartenenza*".

Di tenore pressoché identico la previsione del futuro regolamento di attuazione del Codice De Lise: nel caso dei lavori pubblici, è integralmente trascritto quanto sancito dall'art. 8, 7° d.P.R. 554/99 (cfr. art. 10, comma 7°); nel caso di forniture e servizi, è stata ovviamente stralciata, perché non attinente alla materia, la sanzione di esclusione dall'incentivo di cui all'art. 92 del Codice, ma resta invariato il richiamo al risarcimento del danno procurato all'amministrazione aggiudicatrice ed alle sanzioni disciplinari previste dall'ordinamento d'appartenenza (cfr. art. 285, comma 7°).

Come osservato da più attenta dottrina, le norme regolamentari poc'anzi citate costituiscono "*un'ipotesi tipica dei casi in cui la responsabilità dell'amministrazione per la lesione di diritti si amplia ricomprendendo la responsabilità del funzionario*"<sup>42</sup>.

---

<sup>42</sup> Cfr. E.PINTO – D.ANGELUCCI, "Manuale teorico pratico del responsabile del procedimento", Roma, 2009, pag. 164 e, per rinvio, SANDULLI-DE NICTOLIS-GAROFOLI, "Trattato sui contratti pubblici", Milano, Tomo II, pag. 822.

Consono a questo clima di “maggior responsabilizzazione” del RUP, appare anche l’innovativo art. 10, comma 8° del futuro regolamento, che, trattando appunto della responsabilità di tale figura, richiama – per i contratti di rilevanza comunitaria relativi ai lavori nei settori ordinari nonché per ogni altro contratto di appalto o concessione che faccia riferimento alla disciplina dei primi – la normativa vigente in materia di giudizio di conto e di responsabilità innanzi alla Corte dei Conti (segnatamente, le disposizioni del tit. II, capo V, sez. I del R.D. n. 1214/1934 – t.u. Corte Conti; le disposizioni di cui al tit. II, capi I e II del R.D. n. 1038/1933 – regolamento di procedura per i giudizi innanzi alla Corte dei Conti; l’art. 2 L. n. 20/1994 – disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei Conti).

Sebbene attualmente non ancora operativa, la norma appare meritevole di attenzione laddove essa prevede – ed è questa la novità – un obbligo di rendiconto anche in capo al RUP.

In particolare, si legge nel testo che *“Entro 60 giorni dall'approvazione, da parte della stazione appaltante, del certificato di collaudo il responsabile del procedimento rende il conto della gestione delle fasi della progettazione, dell'affidamento e dell'esecuzione del contratto alla stazione appaltante, la quale lo trasmette, con le proprie valutazioni, alla sezione giurisdizionale della Corte dei conti, ove ha avuto luogo la stipula del contratto, entro 60 giorni dal ricevimento.*

*Il conto del responsabile del procedimento è redatto su modello approvato dalla Corte dei conti, sentito il parere dell'Autorità. Il responsabile del procedimento allega al conto la seguente documentazione: a) il contratto, la relazione al conto finale, gli ordinativi di pagamento con gli allegati documenti di svolgimento della spesa a essi relativa; b) la relazione dell'organo di collaudo ed il certificato di collaudo; c) la documentazione relativa agli esiti stragiudiziali, arbitrari o giurisdizionali del contenzioso sulle controversie relative a diritti soggettivi derivanti dall'esecuzione del contratto di cui alla parte IV del codice; d) eventuali altri documenti richiesti dalla Corte dei conti.*

*Il responsabile del procedimento ha altresì l'obbligo di inviare alla Procura regionale della Corte dei conti, competente per territorio, copia dei mandati di pagamento emessi al fine della corresponsione all'appaltatore delle maggiori somme dovutegli in base a quanto previsto dall'articolo 144”.*